联 合 国 S/2021/1030



安全理事会

Distr.: General
15 December 2021
Chinese
Original: English

联合国阿拉伯叙利亚共和国人道主义行动审查

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2585(2021)号决议提交的，安理会在决议中请秘书长提交一份“实质性报告，特别侧重说明行动的透明度和在满足人道主义需要方面跨线通行的进展情况”。安理会并呼吁人道主义机构支持扩大人道主义活动的努力和举措，包括早期恢复项目。本报告对第 2585(2021)号决议同时要求的秘书长关于叙利亚问题的 60 天定期报告的投入进行补充。

2. 本报告所载信息源自人道主义机构、合作伙伴和其他相关方面汇编的联合国系统的现有数据。也通过书面形式以及访问大马士革、加济安泰普和安曼期间举行的会议收集了信息。

二. 联合国阿拉伯叙利亚共和国人道主义行动的透明度

3. 阿拉伯叙利亚共和国是世界上最复杂的人道主义行动之一。鉴于不同行动地区存在一系列潜在的准入和交付限制，已经建立各种系统，确保该国境内和跨界行动的透明度，使联合国实体与合作伙伴能够清楚了解需求和应对措施的各个方面。通过全系统和各组织的独立需求评估、尽职调查、监测和风险管理系统，联合国认识到了挑战，并以维护人道主义原则和确保人道主义行动问责的方式缓解挑战。

4. 参加阿拉伯叙利亚共和国人道主义行动的人道主义行为体改进了尽职调查标准做法，承诺遵循达到或超过国际标准的所有人道主义方案和所有应对方式的标准监测基线。制定了全系统合作伙伴指导方针，同时与阿拉伯叙利亚共和国政府、其他相关会员国、人道主义合作伙伴、受影响群体和其他利益攸关方深入参与人道主义行动。

21-18228 (C) 171221 171221



人道主义需求评估

5. 独立需求评估是确保人道主义应对透明度的第一步。没有对人道主义需求的充分了解，就不可能认识到交付的影响。阿拉伯叙利亚共和国人道主义行动受益于各部门针对社区的应对数据和分区需求的分类数据。联合国独立收集的人道主义需求数据，把受益者的需求和关切放在中心位置，确保对受影响群体的全面问责。

6. 在多部门需求评估和具体部门评估的基础上编写了《人道主义需求概览》。2021 年，475 名统计人员开展多部门需求评估，覆盖阿拉伯叙利亚共和国所有 267 个分区的 33 171 户家庭，置信水平达到 95%，误差率为 10%。除其他需求评估外，还在家庭和社区一级对水、环境卫生、个人卫生、保护、早期恢复和生计以及粮食安全部门进行了部门评估。收集数据的广度和深度为更有效、更负责任的人道主义应对提供了可靠的证据基础。

7. 除此之外，各部门还在各自的规划中纳入了其他评估。例如，卫生部门管理卫生资源和服务供应监测系统，可以收集分析有关阿拉伯叙利亚共和国卫生资源和服务供应情况以及卫生设施功能的信息。世界粮食计划署(粮食署)正在开展全国性的脆弱性需求审查，更好地了解家庭的粮食紧缺程度。联合国粮食及农业组织(粮农组织)开展作物和粮食供应评估，确定产量及其对粮食供应和粮食安全的影响。联合国儿童基金会(儿基会)通过基线和分发后监测调查，进行系统的数据收集，更好地了解 14 个省的儿童和社区的需求。儿基会还对方案进行实时监测，包括对校外儿童、国家考试以及冠状病毒病(COVID-19)风险传播和社区参与的监测。为更好地确定有需要的群体，联合国人口基金(人口基金)定期进行地域需求评估，按群体类别(如所有受影响者、孕妇、境内流离失所者、残疾人)、需求类型(如生殖健康、性别暴力服务和保护)及其需求的严重程度分列。这有助于确定各群体需要的援助类型，并确保按需求的轻重缓急制定响应计划。

大马士革基地行动的透明度

8. 为确保援助以透明、有原则的方式交付有需要的群体，在阿拉伯叙利亚共和国活动的人道主义行为体提高了尽职调查和监督程序标准。首先制定了由强制性指标、工具和指导文件组成的全球框架，以及概述针对叙利亚的具体承诺和方法的专项监测和评估战略。例如，人口基金正在实施“全球最后一英里”计划，为此制定了针对叙利亚情况进行修订的标准作业程序和监测工具，确保医疗用品和其他用品、卫生包和其他物品到达预定地点，同时加强整体跟踪系统，最大限度地减少基本药物的短缺。联合国人类住区规划署(人居署)以项目设计和执行期间的系统风险管理模式为复原力干预措施，包括在受冲突影响地点恢复基本服务功能的重点干预措施提供支撑，防范各个阶段的环境和社会风险。

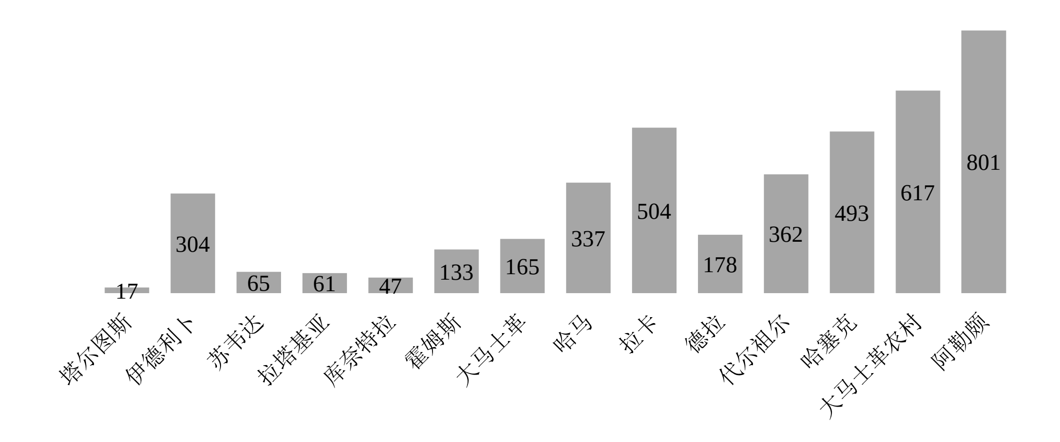
9. 由联合国直接并通过第三方对项目实施情况进行监测。例如，粮食计划署通过部署在所有外地办事处的 37 名外地监测员开展分配和分配后监测活动，对大约 30%的项目进行直接监测。其余 70%的项目通过第三方人员定期监测。粮食计划署增加了外地监测员的直接监测，从 2019 年的平均每季度 381 次访问增加到

了 2021 年的 913 次，增幅达到 139%。世界卫生组织(世卫组织)在各省设有 30 个联络点，2021 年 7 月至 10 月进行了 206 次监测现场访问，跟踪和监测世卫组织支持项目的执行情况。2021 年年初以来，联合国难民事务高级专员公署(难民署)向全国各地的项目和合作伙伴派出了 560 多个监测团。这类任务的频率取决于收到批准的情况、COVID-19 的预防措施以及访问地区的安全考虑。虽然联合国工作人员在叙利亚境内仍然面临准入挑战，但可以对项目进行直接管理。

10. 第三方监测员是对联合国定期访问的补充，监测员定期进行现场访问，监督项目的执行、监测、报告和评价。他们扩大了由人数不多的联合国工作人员实施的监测活动，并在联合国难以进入的地区开放准入。2021 年 7 月至 11 月，共向各省派出了 4 084 次第三方监测团(见图 1)，平均每天约 30 次。

图 1

第三方监测团数目，2021 年 7 月 1 日至 11 月 15 日



11. 联合国开发计划署(开发署)除核心方案以及监测和评价工作人员和其他人员外，目前从叙利亚各省的外地办事处向外部署了 37 名第三方外地监测员。外地监测员定期实地考察项目地点，监测受益人的选择和活动进展。世卫组织签约的第三方监测员采用专项标准衡量经济、效益、效率、道德和公平绩效。2021 年 10 月以来，访问了六个非政府组织，进行了受益者调查、重点小组讨论、个人访谈，填写了意见表。儿基会通过外地工作人员、协调者以及配备评估需求和收集反馈的能力和工具的第三方监测员处理社区反馈。在无法进行现场监测的地方，难民署建立了有力的系统，根据需要进行调整，确保与合作伙伴和受益者定期沟通和报告，评估项目执行情况。难民署建立了数据库，监测正在执行的所有活动的每月进展情况。数据库可在分区一级实时分析难民署及其合作伙伴的方案交付成果，并加强基于证据的规划和报告。难民署与伙伴共同制定基于风险的项目监测计划，并纳入标准伙伴关系协定。

12. 与任何人道主义规划一样，通过捐赠者与合作伙伴之间以及合作组织之间的严格协议，对阿拉伯叙利亚共和国的人道主义规划开展高频率尽职调查。这些程序有助于确保对所有利益攸关方的负责和问责。捐助者经常对潜在的财政伙伴进

行能力评估，确定伙伴在体制、管理、财务和技术专长方面是否有足够的能力。为防止腐败，独立审计师定期对项目进行审计。

13. 许多人道主义组织建立了强大的控制机制，确保遵守尽职调查措施，保护工作人员、合作伙伴和受益人。例如，对项目实施的各个阶段进行监测和开展多源采购等。

14. 除了上述监测外，还开发了反馈机制，帮助各机构更好地了解交付是否满足家庭需求，并改善对受影响群体的问责。粮食署通过该署员工操作呼叫中心开设求助专线。2021 年，粮食署通过社区反馈机制平均每月接收处理 1 200 通电话。世卫组织还有一个专门的电话号码供受益人输入，并指示所有合作伙伴将号码张贴在卫生服务接受者容易看到的位置。儿基会设有受益人直接服务专线，利用与合作伙伴的多种渠道接收受益人的反馈，并根据这些反馈采取调查、建议箱和重点小组讨论等行动。人口基金执行伙伴在设施中都设有建议箱和申诉箱，供受益人就收到的服务提供反馈。粮农组织利用社交媒体促进与受益者的双向沟通，以获得反馈和技术支持。难民署推出了一些热线和其他在线工具，受关注群体可以寻求咨询、建议和提供反馈。2021 年 1 月以来，已接收近 3 万通电话，平均每月约 2 900 通。难民署还在社区中心开展反馈调查，评估服务的质量和效率，进一步支持和改善向最有需要的群体提供援助的规划和交付。此外，还建立了其他更加标准的问责机制，在分发期间在办事处和社区中心接收反馈和投诉。开发署设立了利益攸关方反应机制和当地热线号码。

15. 联合国实体利用社区反馈和监测数据，不断改进人道主义活动的交付，并对方案效力、效率和相关性进行评估。儿基会正在对国家办事处进行两次正式的独立评价，同时对支持婴幼儿喂养和爆炸物教育方案进行了两次方案独立评价。

16. 虽然各个系统都已到位，但在阿拉伯叙利亚共和国交付人道主义援助仍然存在重大风险。联合国不断评估业务环境，定期开展摸底调查，确保风险评估符合当前情况，并据此制定减轻风险的方法。对于无法预防的风险，联合国与捐赠者和其他合作伙伴进行更透明的讨论。已经实施共计 72 项风险缓解措施，但在实施缓解措施后仍存在中等剩余风险的情况下，确定了准入障碍、外部行为体影响方案编制、保护方案编制的局限以及性剥削性虐待等 6 项重点风险。

17. 联合国阿拉伯叙利亚共和国国家工作队建立了风险管理系统，纳入了每个实体的企业风险管理系统以及国家工作队的风险管理工作组。该工作组由驻地协调员办公室的风险管理股提供支持。风险管理股成立于 2021 年 6 月，提供分析和协调支持，确保联合国、合作伙伴和捐助者充分了解风险和正在实施的缓解措施。该股支持强有力的风险管理、尽职调查和信息共享，以改进方案规划和执行，为决策提供信息，改进受托责任，避免损害，并就风险管理挑战进行公开对话。

跨界行动的透明度

18. 秘书长在上两份报告(S/2018/617 和 S/2020/401)中，详细介绍了联合国跨界行动为监测援助物资从边境运送到需要群体而采取的步骤。秘书长阐述了在四个不同层面进行的监测：(a) 联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制的边境监

测；(b) 阿拉伯叙利亚共和国仓库监测；(c) 分发点监测；(d) 分发受益者之后的监测。过去和现在这项远程管理的监测工作都保持了透明度，使联合国能够了解在这一进程中援助交付的各个步骤。

19. 2014 年以来，联合国监测机制一直在巴布哈瓦过境点附件的雷汉利转运枢纽以及安全理事会以前授权使用的其他过境点检查跨界援助的人道主义性质。土耳其卡车把人道主义物资运到转运中心卸货，在监测机制监测人员的监测下再装上叙利亚卡车过境。在核实运单并确保货物与之前申报的协助一致之后，监测人员对物品进行检查，进行随机抽查并加以核实。装车后，监测人员确保车门关严，并监督海关工作人员贴上封条。

20. 卡车装载完毕后，在联合国监测机制的监测下组成车队。监测人员陪同车队前往边境，确保不发生操纵货物或重开车门的情况。卡车越过边界后，监测机制即向叙利亚当局发出通知，确认过境物品的人道主义性质。

21. 10 月，联合国监测机制监测并确认了 1 020 辆卡车的 11 批物品的人道主义性质。全月进入阿拉伯叙利亚共和国西北部的联合国援助中，80%为粮食援助，包括住房和越冬物品在内的非粮食援助占总数的 19%。其他援助包括基本药物、医疗设备、COVID-19 疫苗和预防材料等卫生用品以及学校材料。2014 年 7 月至 2021 年 11 月，有 47 498 辆装载人道主义援助的卡车在这个系统的密切监测下进入该国西北部。这些货物中没有发现非人道主义物品。

22. 受信任并经过审查的执行伙伴以及联合国签约的第三方监测员确认，援助物品在运抵仓库后进行了交付。与叙利亚境内的援助行动类似，第三方监测人员对援助受益者或学校、医疗中心等设施的情况进行观察。在分发点，使用视频和带有时间及地理标签的照片确认交付。例如，粮食署第三方监测员对粮食分发活动进行现场监测，每月监测大约 150 个最终分发点。他们并每月收集价格，平均提交约 40 份西北部市场的价格报告。监测员还视察粮食署仓库，使用粮食署供应链股编制的清单进行仓库监测。

23. 联合国实体还采取了适应具体业务需要的单独问责制。例如，国际移民组织利用商品追踪系统运送人道主义援助。物品包含独特的二维码，在到达阿拉伯叙利亚共和国西北部的仓库时扫描，在分发受益人时再次扫描。世卫组织通过第三方监测系统跟踪从仓库到卫生设施再到患者的供应物品。在设施一级收集每月供应需求、使用率和缺口的投入，确定急救和持续医疗的基本需求。

24. 执行伙伴协议通常对分发后的监测方式作了规定，形式包括焦点小组讨论、所支持设施的投诉和反馈机制以及受益人满意度调查。许多物品在包装内或包装外印有电话号码，供受益人直接提出反馈意见。2021 年至今，难民署的保护第三方监测活动对 1 040 名保护活动受益者进行了调查。调查结果表明，保护活动受到社区的欢迎，没有发现参加活动的障碍。确保了所有群体，包括残疾人和老年人等弱势群体的无障碍环境。接受调查的受益人都认为提供的服务十分有用。

25. 此外，核心救济项目监测活动对 1 525 名受益人进行了调查，显示绝大多数(98%)受益人对核心救济项目的内容、分发过程和参与分发的工作人员感到满意。

第三方监测人员监测了难民署执行伙伴管理的六个仓库，认为仓库情况总体良好。第三方监测人员的住房安装工作包括 1 129 次调查以及对 8 个境内流离失所者地点的监测，表明安装工作安全有序。调查发现，所有监测地点都安全可靠。还发现在整个活动中 COVID-19 保障措施全部到位。

26. 跨界行动接受捐助者与合作伙伴问责机制的问责，包括核实合作伙伴的人道主义性质、遵守制裁或反恐措施、进行外部审查和维持风险管理措施。联合国还向执行伙伴和地方部门提供国际人道法培训，并倡导在阿拉伯叙利亚共和国境内有非国家武装团体活动的地区进行有原则的交付。

27. 虽然进行了高度监测，与复杂环境中的任何大型人道主义行动一样，跨界人道主义行动仍然存在风险。风险因素包括，行动为远程管理，服务的部分地区处于事实上的当局的控制，而各方普遍认为该当局与安全理事会委员会所指认的一个非国家武装团体关系密切。长期以来，把援助转移的风险降至最低，阻止武装团体从人道主义运送的任何方面受益，一直是参与跨界人道主义行动的人道主义组织的优先事项。

28. 虽然各个机构对风险进行管理，但几年来一直在把风险管理纳入联合国和合作伙伴之间协调一致的办法之中。2019 年 3 月，人道主义联络小组批准了《加强土耳其进入叙利亚人道主义跨境行动风险管理，防止干扰和援助分流》文件。联络小组随后进行了联合风险分析，通过建立联合风险框架提供工具，各组织都可以使用这项工具了解风险管理措施，也可以帮助广泛的人道主义界作为集体分析和管理风险。2021 年 11 月，与捐助者分享了一项提议，支持在副区域人道主义协调员办公室设立风险管理股，进一步巩固共同评估和应对跨界行动风险的努力，并支持成立风险管理工作组，为联络小组和人道主义界提供更加广泛的支持。

三. 联合国跨线行动在满足人道主义需求方面的进展

29. 阿拉伯叙利亚共和国有 690 万人生活在非政府控制区，其中 560 万需要人道主义援助。在非政府控制区，有需要的群体集中在该国北部地区，东南部的鲁克班人口较少。非政府控制区的人道主义需求尤其迫切，过去一年来，西北部和东北部的敌对行动严重，而且境内流离失所者比例很高，往往居住在营地、非正规安置点和收容中心。

阿拉伯叙利亚共和国东北部的跨线行动

30. 据估计，生活在不受政府控制的东北部地区的 270 万人中，有 220 万需要人道主义援助，其中包括 50 万境内流离失所者。近 140 000 人居住在霍尔等各个营地中，霍尔营地收容了大约 57 588 人，以儿童为主。不断恶化的社会经济局势使更多的弱势群体进入难民营，他们希望能够更好地获得服务。东北部既可以从该国政府控制的部分地区跨线进入，也可以从伊拉克跨界进入。然而，2020 年联合国通过亚卢比亚越界向东北部运送援助的授权没有得到续延。因此，今天只有非政府组织通过进入菲什卡布尔过境点进入阿拉伯叙利亚共和国并从该国东北部境内开展跨界行动。

31. 阿拉伯叙利亚共和国东北部的“跨线”，是指在政府控制区和事实当局控制区之间的流动。救援物资每天都在这些地区之间流动。2021 年 7 月 1 日至 10 月 31 日，625 辆装载人道主义物资的卡车从叙利亚政府控制区通过塔布卡过境点进入东北部地区。除卫生用品外，大多数物资都可以进入，而且在过去 10 年中，物品在地区之间的流动经常发生。

32. 在东北部，联合国定期持续地从卡米什里办事分处向拉卡省和哈塞克省的大部分地区提供人道主义援助。粮食署平均每月向大约 650 000 人提供一般粮食援助。2021 年下半年，儿基会扩大了业务，2021 年在哈塞克省、拉卡省和德尔祖尔省的援助人数超过 983 000 人，包括通过修复水利基础设施(如供水站、供水管道延伸)。人口基金在 2021 年交付了 259 个生殖健康包，支持代尔祖尔省、拉卡省和哈塞卡省的保健服务，包括霍尔、马哈穆德利和阿瑞沙营地。粮农组织向哈塞克和代尔祖尔的 126 000 人提供了紧急农业投入一揽子计划和动物卫生服务。2021 年下半年，难民署向叙利亚东北部约 85 000 人分发了超过 24 500 件非粮食物品和过冬包。此外，在同一时期，向那里的营地分发和更换了大约 7 490 顶帐篷。难民署继续支持东北部和营地的机构间努力，协调解决受影响人口的保护和援助问题。

33. 世卫组织报告称，2021 年为该地区提供了近 30%的所需药品。7 月至 11 月，世卫组织运送了 11 批跨线货物，包括 4 支公路运输队和 7 个货运航班，装载 196 910 公斤物品，足以提供 164 142 次治疗和支持 18 092 个创伤病例。这些货物包括各种医疗物品(血液透析疗程、氯片、霍乱试剂盒、实验室用品、医疗设备、药品、创伤医疗包、重症监护病床)以及疫苗，包括 COVID-19 疫苗和常规免疫疫苗。这些用品已经交付 120 个初级保健中心和 19 家医院。

34. 为扩大准入作出了努力，以进一步满足需要。阿拉伯叙利亚共和国东北部卡米什里的联合国办事处规模有所扩大，共有 135 名工作人员，其中包括 14 名国际工作人员，在卡米什里的 5 个办公地点为 9 个联合国实体工作。进入路线也变得更加高效，最近批准了一条新的进入路线，用于联合国援助物资的运送，直接从霍姆斯向拉卡提供食品，而无需首先运到卡米什里的仓库。

35. 尽管如此，进入依然受到限制。由于项目执行审批时间长、无法进入和不安全等一系列因素，特别是在霍尔营地，联合国在营地的人道主义应对工作变得具有挑战性。代尔祖尔省部分地区的准入仍然受到限制，由于不安全和未爆弹药沾染范围广泛，行动规模很小。9 月，难民署扩大了业务规模，在代尔祖尔省设立了办事处，一个国际非政府组织也新设了外地办事处，更直接地向该省受关注群体提供支持。目前仍难以从大马士革进入曼比季和艾因阿拉伯等地区，各方之间没有达成协议，而且局势很不安全。

36. 尽管正在开展大规模应对行动，但仍然不能满足需求。卫生应对尤其如此，亚卢比亚是联合国跨界行动利用最多的过境点，但已经关闭。阿拉伯叙利亚共和国东北部地区的医疗用品供应仍然是一个重大挑战，部分原因是向该国、特别是东北部进口用品存在困难。例如，作为叙利亚东北部非政府控制区唯一的检测设施，卡米什里中心实验室 11 月 10 日以来一直无法进行 COVID-19 检测，因为无

法提取核糖核酸、缺乏聚合酶链反应检测试剂盒和其他实验室消耗品。此外，舒黑尔医院为居住在代尔祖尔的362 000人提供全面的医疗服务和COVID-19治疗，但由于缺乏支持，面临关闭的风险。东北部地区的其他重要卫生设施也面临严重缺口和运营中断，包括拉卡的妇产医院。

37. 在雷斯艾因和泰勒艾卜耶德之间的地区，继续存在跨线准入限制，目前联合国没有向该地区运送跨线援助物资。2019 年和 2020 年，联合国为评估局势要求跨线进入该地区，但各方无法就参与行动的人员达成一致。2021 年 10 月 6 日向叙利亚政府提交的机构间评估团最新申请仍在等待阿拉伯叙利亚共和国政府的批复。世卫组织和儿基会 11 月 7 日请求进入分发 COVID-19 疫苗，并于 12 月 6 日得到阿拉伯叙利亚共和国政府的批准。

38. 水电部门的技术人员进入位于雷斯艾因和泰勒艾卜耶德之间地区的乌鲁克水电站，仍需遵守冲突各方之间的地方协议。尽管小组多次进入供水站进行维修，但也有一些关键时期无法进入，特别是在德尔巴西耶停电时期。最近，水泵于 8 月 20 日至 9 月 10 日停止运转。11 月 19 日开始，由于电力供应不足，供水站一直低位运行。11 月 26 日，供水站完全停运，50 万人的用水受到直接影响。

阿拉伯叙利亚共和国西北部跨线行动

39. 据估计，西北部非政府控制区有 420 万人口，其中 340 万需要人道主义援助，包括 280 万境内流离失所者。

40. 虽然阿拉伯叙利亚共和国西北部存在准入挑战，但跨界人道主义行为体一般能够进入西北部不受政府控制的大部分地区，并进行持续、畅通无阻的运送。准入限制最严重的是伊德利卜南部和阿勒颇西部人口较少的前线地区，过去六个月那里的敌对行动有所增加。10 月和 11 月，发生了多起炮击或其他导弹袭击事件，影响了人道主义行动，包括靠近供应路线和靠近联合国实体和非政府组织仓库地区的行动。尽管可以进入大多数地区，但在西北部应对能力仍然不能跟上人道主义需求。

41. 2020 年 4 月以来，联合国与有关各方接触，促进跨线行动。从 2021 年 7 月起，联合国与各方保持经常接触，确定各方都能接受的行动方式，并考虑到不同的意见，包括哪一方参与跨线运送以及授权哪一方分发援助。各方都表示原则上支持跨线行动。已向阿拉伯叙利亚共和国政府发出五份要求进入的普通照会，全都得到了积极回应。作为准入谈判的一部分，与土耳其政府和伊德利卜地方当局的代表进行了多次接触。然而，面对如此不安全的环境，获得所有必要的批准和相应的安全保障仍然具有挑战性，并因此造成了一些延误。

42. 准入谈判结束后，部署了两支跨线车队。8 月 31 日，粮食署圆满完成了从政府控制的阿勒颇省阿勒颇市向伊德利卜省萨尔马达市一个仓库跨线运送粮食和营养援助的工作。交付的援助足够 43 500 人使用一个月。第二次跨线运输在得到各方的必要许可后，于 12 月 9 日至 10 日进行。这次提供了多部门援助，包括另外 43 500 人的粮食和营养援助，以及人口基金、世卫组织和儿基会向萨尔马达仓库提供的物品。车队最初定于 11 月 9 日至 11 日出发，后因等待地方当局的安全

保证改期至 11 月 28 日至 30 日，最后运送工作顺利完成。仅提前不到四天时间向地方当局发出通知，要求为车队的初步日期提供安全保障。

43. 联合国继续与有关各方接触，讨论从阿拉伯叙利亚共和国境内通过多机构跨线车队进一步跨线向西北部提供援助问题。已经为一系列定期和可预测的联合国机构间跨线行动制定了计划，以便在未来六个月提供多部门援助。该计划设想定期向已确定的地点运送跨线援助，每月由跨线车队运送到库存仓库。该计划的重点是，实施无护卫的人道主义机构间跨线车队，前往伊德利卜省和阿勒颇省优先分区的社区，那里居住着 593 000 名待援人口。优先顺序以发挥最大影响为目的。10 月 27 日，与各方分享了为期六个月的计划。

44. 11 月 17 日，粮食署得到有关各方的批准，将按计划的分配模式，在 8 月底向阿拉伯叙利亚共和国西北部运送人道主义物品。预计将在 12 月下半月开始通过当地的粮食署团队进行分发。按照这种直接分配模式，粮食署将把运输的商品分配给受益人，粮食署完全拥有所有权和监督权。分配团队的当地甄选、招聘和培训已经开始。联合国设想在可行的情况下，在未来的联合国跨线行动中推广这一模式，通过跨线渠道运送援助，并在联合国掌握所有权和监督权的情况下进行分配。

45. 尽管在完成最初的跨线车队方面取得了进展，在增加车队和分发援助物资方面采取了步骤，但仍需克服挑战才能实现进入阿拉伯叙利亚共和国西北部的定期和持续的跨线行动。从冲突各方获得必要和及时的安全保障，对于确保跨线车队及其人员的安全通行仍然至关重要，而炮击、空袭、地雷和简易爆炸装置对人道主义工作人员构成了真正的安全威胁。由于各方无法就利用现有交付机制达成一致，已经建立起新的分配系统。各方承诺在所有阶段不干涉跨线运送的人道主义活动至关重要。对受影响人口担起责任，也是需要考虑的一个重要方面，既要确保社区收到援助，也要在援助交付后尽量减少邻近社区或其他群体作出负面反应的可能。

46. 由于常规车队难以进入，各实体也采取了创新方法，从政府控制地区跨线援助待援人口。儿基会在伊德利卜省非政府控制区实施了饮水、环境卫生和个人卫生项目，在阿勒颇西部郊区非政府控制区实施了水卫项目。这项工作是与私营部门合作进行的。2021 年，儿基会为阿勒颇西部郊区四个社区(布赖季、阿塔里卜、巴布图和卡弗卡明)约 23 400 人提供了卡车运水，通过修复伊德利卜四个区(伊德利卜、哈里姆、埃里哈和吉斯尔舒古尔)的水泵和控制面板，惠及 379 600 人。

阿拉伯叙利亚共和国东南部跨线行动

47. 在东南部，估计有 12 000 人仍留在鲁克班及周边地区。由于缺乏定期的人道主义援助和其他因素，2019 年 9 月最后一批人道主义援助车队抵达该地区以来，鲁克班的条件持续恶化。粮食不安全状况加剧，2020 年 2 月通往营地的非正规商业供应路线又被中断。与 COVID-19 有关的措施也扰乱了进入约旦境内联合国卫生设施的通道，而保护方面的问题也继续存在。由于人道主义状况严峻，整个 2021 年，自发离开鲁克班的情况仍在继续，一些人离开时需要立即获得医疗援助。联合

国和合作伙伴继续向自发离开鲁克班的人提供援助。尽管联合国继续参与此事并探索所有选择，但通往鲁克班的全面人道主义准入仍然遥遥无期。

四. 联合国行动中的早期恢复

48. 10 年来，冲突、严重的社会经济危机、接连不断的水危机和 COVID-19 危机以及冬季严寒，严重削弱了阿拉伯叙利亚共和国人民的复原力。现在大约 90%的人口生活贫困，大部分民用基础设施被摧毁或正在瓦解。2020 年，叙利亚的平均月收入无法再满足基本需求(见表)。尽管 2020 年人道主义资金达到创纪录水平，但这仍是导致去年贫困人口大幅增加(21%)的因素之一，2021 年，这一数字还在继续增长。

表

每月平均收入与每月基本支出的差距，按年份列出[1]

(叙利亚镑)

	2019	2020	2021
每月平均收入	95 997	147 724	301 377
每月平均支出	95 622	177 721	449 642
收入差距	**—**	**29 997**	**148 265**

49. 复原力降低意味着较小的冲击就有可能让更多人陷入贫困，而这一趋势可能会持续到 2022 年。四分之三的家庭报告，他们目前无法持续满足基本需求。缺水越来越严重，2020-2021 年谷物低产，粮食进一步短缺的可能性相当大。大约 60%的人口已经面临粮食不安全。由于技术人员流失，基础设施因损坏和(或)缺乏维护而亟需维修，在叙利亚各分区中，近一半(131 个)的水、环境卫生、个人卫生、保健和教育服务无法正常运作。缺乏卫生设施的情况仍然严重；2021 年，100 个分区中，778 万人的医生或开诊医疗设施数量没有达到全球公认的最低标准。尽管需求不断增加，但人道主义应急计划的供资低于去年：截至 2021 年 11 月下旬，应急计划收到的资金比 2020 年同期减少 2 亿多美元。

50. 早期恢复活动旨在防止待援人口进一步增加，并通过加强受影响人口的自力更生，改善个人和社区福利，从而减少对外部援助的依赖，减少当前和长期的人道主义需求。早期恢复援助通过旨在确保持续获得关键基本服务的项目，使个人、家庭和社区能够更好地应对冲击和压力。在争夺稀缺资源的竞争加剧并造成社区局势紧张之际，早期恢复活动在建立社会凝聚力方面也发挥着至关重要的作用。这也是人们提出的要求——最新的多部门需求评估显示，在粮食援助之后，生计和就业支持以及电力等基本服务是阿拉伯叙利亚共和国人民表示的最迫切需求之一。

[1] 根据 2021 年多部门需求评估结果。

51. 开发署根据《残疾人权利公约》，遵循人权方法，对残疾人给与支持。2020 年和 2021 年，开发署为 3 000 多名残疾人提供了康复治疗，包括作为融入进程基础的心理社会支持，并为他们的社会经济融入提供了就业、教育和其他基本服务。开发署一直在建设当地技术人员的能力，提高针对这一弱势目标群体的服务质量和可持续性。

52. 人道主义应急计划中的早期恢复活动侧重五个主要综合领域：(a) 轻度维修和修复关键民用基础设施；(b) 清除瓦砾和固体废物；(c) 创收活动和基于市场的干预；(d) 职业和技能培训；(e) 社会团结和社区干预。此外，还采取对冲突敏感的办法，所有早期恢复活动都力求加强社会团结，即建设社区能力，在地方一级领导包容性早期恢复进程。早期恢复和生计是一个独立部门，但早期恢复对策是多部门、跨部门的综合工作。这是通过纳入《人道主义应急计划》的战略目标 3 来实现的，该目标旨在“通过改善获得生计机会和基本服务，特别是在最弱势的家庭和社区中，提高受影响社区的复原力。”

53. 最近完成的粮食署项目是早期恢复项目的一个范例。项目修复了阿勒颇省、德拉省和代尔祖尔省的七个公共面包房，满足了约 100 万人的面包需求，满足了眼前的救生需求，建设了社区的复原力。该项目是加强面包供货价值链努力的一个环节，还包括对面粉厂进行轻度改造，并向面包店提供面粉。开发署、粮食署和粮农组织还在哈塞克实施了联合项目，加强小麦到面包的价值链，以增强 23 000 多人的粮食安全。这项举措目前在德拉省得到推广。人口基金 2021 年在阿勒颇开展的项目，将助产士培训与提供清洁分娩包相结合，帮助在紧急情况下无法进入保健设施的孕妇避免致命感染。2021 年，培训了 7 名助产士，为近 800 例安全分娩提供了支持。鉴于该国电力持续短缺，确定把太阳能光伏能源作为有效解决方案，确保包括疫苗接种在内的关键卫生服务的持续运转。为此，儿基会已经为初级保健设施和冷链基础设施安装了 39 个太阳能系统，并计划在 2021 年及以后大幅扩大规模。同样，为了推进用水系统的气候和财政可持续性，以及向弱势社区提供持续服务方面的进展，儿基会在 2021 年完成了 20 口井安装太阳能系统的工作。

54. 截至目前，代尔祖尔省 6 000 户家庭通过粮食署和粮农组织支持修复的社区灌溉系统，种植了 10 000 吨小麦。灌溉项目的费用低于向 6 000 户家庭提供一年的一般粮食援助。有了水，农民就能种植夏季和冬季作物，减少了他们眼前的粮食需求，还增加了生计。作为加强阿拉伯叙利亚共和国水系统可持续管理和运作地方能力的更广泛努力的一部分，儿基会正在评估如何通过加强水务部门，恢复和加强各种水卫项目产品的供应链(特别是在当地)，以协助民众；最初侧重水处理化学品。例如，2021 年 8 月，儿基会支持的两家氯生产厂开始在大马士革农村省和代尔祖尔省运营，每天生产三吨以上的氯。大马士革农村省工厂生产的氯正用于对该省的“费佳”矿泉水进行氯化，这是大马士革 180 多万人的主要水源。

55. 有助于交付早期恢复项目的一个因素是，对方案规划采用因地制宜的对策。基于地区的早期恢复方案以综合方式开展早期恢复活动，以更可持续地支持目标社区的复原力。例如，如果家庭的农村生计得不到同等支持，在农村社区修复一

所学校对儿童接受教育的影响也有限。同样，如果附近的城市市场不起作用，支持农村家庭增加生产对他们的生计影响也有限。

56. 早期恢复完成后需将结构性支持移交给适当的实体进行管理(面包房、医院、学校等)。不过，移交需要确保服务的提供是公平的、有针对性，对受影响的人口负责。通过下放业务，联合国使地方社区和地方当局扩大对项目的参与。参与对于确保社区对关键服务的恢复和分配有更大的发言权至关重要。例如，粮农组织支持建立用水者协会和农业合作社，确保水资源的公平分配。在阿勒颇东部，开发署正在推动一个包容各方的多利益攸关方规划进程，让社区代表和地方当局参与进来，根据社区需求确定早期恢复活动的轻重缓急。

57. 人居署除了城市概况分析工作，还支持在阿拉伯叙利亚共和国各地制定参与性恢复计划。在阿勒颇、德拉和代尔祖尔，随后实施了一揽子多部门项目，以解决恢复基本服务功能、流动性、社会凝聚力和经济复苏等问题。恢复规划和项目实施过程由支持社区参与、监测和问责的各种机制支助。

58. 早期恢复是该国所有地区人道主义应急工作的重要组成部分，包括西北地区，那里的需求严重，流离失所人口众多，因此迄今为止，重点基本放在满足紧急救生需求上。例如，尽管 2021 年在西北部开展了早期恢复项目，但超过 319 900 人受益于境内流离失所者营地基础设施的恢复。这包括碎石铺路、帐篷平整和雨水排水系统连接。大约 62 000 人受益于住房修复活动，包括修复集体中心、未完工的建筑和受损的房屋。阿拉伯叙利亚共和国西北部共有 199 个初级保健设施现已投入使用，修复了 6 个保健设施，404 个社区受益于 270 个供水系统的维修、复原以及运行和维护。

59. 难民署通过其基于社区的保护方法和在所有 14 个省的社区中心的广泛网络，支持最弱势群体的自力更生和复原力建设。早期恢复举措包括提供基本的启动生计支持，如农业工具包、牲畜和小规模商业支持，以及社区设施的轻度维修，如灌溉网络或市场房舍，使社区能够进入市场或增加产量等。这些行动补充了难民署在保护、住房和非食品部门拯救生命的人道主义活动。

60. 转向两年期人道主义应急计划，将协助交付早期恢复项目。通过将时间框架再延长一年，各项目可以更可持续地满足需求，遵循更具参与性、社区主导的计划，重点排除抑制当地复原力的多种因素。各项目也可以跨价值链实施。例如，人口基金的助产项目包括培训设施的轻度修复、设备提供和助产士培训。在代尔祖尔市，开发署实施了一系列综合项目，包括清除废墟的紧急生计、关键服务的轻度恢复、到对当地店主的生计支持，以刺激以前对该市经济活动至关重要的街区的当地恢复。各种步骤必须连续进行，时限稍加延长将让项目更好地建立如此重要的联系。地雷行动对于有效的早期恢复项目也很重要，特别是在受冲突影响最严重的地区。被冲突破坏的学校、医院或其他民用基础设施以及冲突地区农田的修复工作，必须安全进行，才能更新和再次使用，所涉人口也必须了解风险。

61. 在人道主义应急计划中，除了早期恢复专门项目外，其他部门也在战略目标 3 下实施重要的早期恢复项目。例如，2020 年至 2021 年，世卫组织完成了 8 个

初级保健中心的轻度修复，并开始修复位于全国七个省份的另外 6 家医院、1 个初级保健中心和 1 个实验室。这些工作都属卫生部门应对工作的范畴。

62. 2021 年 7 月以来，联合国为扩大早期恢复活动作出了努力。叙利亚跨界人道主义基金早期恢复活动 2 000 万美元的拨款工作即将结束。在大马士革运作的叙利亚人道主义基金已将 2021 年分配的 4 200 多万美元的 37%用于早期恢复目标(战略目标 3 下的项目)。随着 2022 年人道主义应急计划的制定，预计早期恢复部门需要帮助的目标人数将会增加。

63. 11 月 24 日，美国财政部外国资产管制处修订了对阿拉伯叙利亚共和国的制裁条例，以扩大对非政府组织参与某些交易和活动的授权。修正案授权非政府组织从事以下额外交易和活动，以支持阿拉伯叙利亚共和国的某些非营利活动：(a) 在该国的新投资；(b) 购买原产于叙利亚的精炼石油产品并在国内使用；(c) 与阿拉伯叙利亚共和国政府部门的某些交易。这些授权仅用于支持已经根据一般许可证获得授权的非营利活动，包括满足人类基本需求的人道主义项目。

五. 意见

64. 尽管面临一系列复杂的挑战，联合国及其伙伴对于其所有行动都充分了解。联合国利用已经到位的第三方监测人员的有力监测，已经看到准入得到改善，监测机会增加。现有的风险管理系统清晰评估挑战、缓解因素和剩余风险，进一步提高了行动的透明度。

65. 安全理事会第 2585(2021)号决议还延长了重要跨界行动授权，为阿拉伯叙利亚共和国西北部 340 万待援人口提供救生支持。联合国通过安理会授权的巴卜哈瓦过境点开展的跨界行动，目前是以支持人道主义需求所要求的规模向西北部提供援助的重要渠道。本报告的调查结果概述了跨界行动如何成为世界上监测最严的行动之一，通过多层监测确保了高度透明。联合国的跨界行动也在继续创新和改进，寻找可以进一步提高透明度的新领域，例如扩大现有的风险管理系统。联合国及其伙伴能够在困难的行动环境中提供援助。交付是基于对人道主义需求的透彻理解，并清楚了解正在交付何种援助和交付援助的去向。跨界行动仍然是人道主义应对的一个重要部分，只要不能通过任何其他方式在同样的范围和规模上满足需求，跨界行动就将继续下去。

66. 我感到鼓舞的是，跨线行动取得了明显进展，所有各方都确认愿意确保跨线援助的交付和分发。在几个月的时间里，冲突各方就新的方法进行了谈判，一个以可预测和持续的方式向阿拉伯叙利亚共和国西北部待援人口提供援助的系统即将建立起来。需要加大工作力度，确保准入转化为满足人道主义需求；我呼吁冲突各方确保这些行动能够毫不拖延地交付援助。在这方面，我敦促所有各方及时提供必要的许可和安全保障。我还呼吁所有各方给予这一进程成功所需要的时间，同时认识到跨越冲突线提供援助的复杂性。

67. 即使联合国的六个月计划得到全面实施，跨线车队也无法重复跨线行动的规模和范围。它们将是跨界行动的重要补充，为向阿拉伯叙利亚共和国西北部待援

人口提供援助开辟了新的途径。跨线行动也必须纳入总体人道主义应急行动，以确保不对该国其他地区的优先需求产生不利影响。我回顾，我的立场是，如果有更多机会和更多资金，联合国将能够更好地满足阿拉伯叙利亚共和国全国人民的需求。

68. 惠及阿拉伯叙利亚共和国全国人口的早期恢复活动，对于该国人道主义应急行动的持续成功至关重要。需求继续增长，超过了人道主义捐助者的慷慨支持。应对措施要变得更加可持续，否则越来越多的人将无法满足自己的基本需求。这只能通过建设叙利亚人民的复原力来实现。虽然拯救生命的活动是人道主义应急的核心部分，但早期恢复是满足不断增长的需求的关键。

69. 在十年冲突之后，阿拉伯叙利亚共和国的人道主义应对行动继续每月为数百万没有关键救生援助的待援人口提供支持。尽管面临挑战，还是以有原则和透明的方式在全国各地提供了人道主义援助和服务。必须继续利用一切机会满足人道主义需求，包括进一步增加准入和进一步扩大早期恢复努力。然而，根据安全理事会第 2254 (2015)号决议实现冲突的可持续解决，始终是阿拉伯叙利亚共和国人民的最大需求。